

النظام الاتحادي لدولة الإمارات المتحدة

دراسة مقارنة

عبدالله العنزي *

قد تبدو المقارنة غريبة بين النظام السياسي لدولة الإمارات العربية المتحدة، الذي لا يزال يغلب عليه الطابع القبلي، ونظام الولايات المتحدة الأميركية، بصفتها الدولة الأقوى في العالم، التي تعيش مرحلة ما بعد المجتمع الصناعي بكل مفاهيمه وإنجازاته.

ومع أنه لا وجه للمقارنة بين النظامين، إلا أنه يبقى أن الأساس الفيدرالي الذي يأخذه اتحاد الإمارات العربية المتحدة يشفع لهذه المقارنة، من حيث الرغبة في توجيه الضوء على بعض من أوجه القصور، بهدف الاستفادة من آليات النظام الفيدرالي الأميركي في تطوير الممارسات الاتحادية العربية تدريجياً، وتحقيق التقارب، وتغليب المصالح العامة للاتحاد على المصالح الفردية الضيقة، حفاظاً على بقاء أطول تجربة اتحادية يفخر بها العالم العربي.

تنقسم دول العالم في هذا العصر إلى دول موحدة ودول إتحادية. ويعرف طعيمة الجرف الدول الموحدة " بأنها ذات كتلة دستورية وقانونية واحدة، وتخضع لحكومة مركزية واحدة تدير شؤونها الداخلية والخارجية دون شريك أو منازع " (الجرف 1964).

كذلك يعرف يحيى الجمل الدولة الاتحادية بأنها مجموعة من الدويلات أو الولايات تخضع في بعض الأمور لسلطة موحدة وتستقل ببعض الأمور الأخرى فتخضع بشأنها لسلطاتها الخاصة (الجمل 1977، 41).

يتجه الاتحاد الفيدرالي بين الدول والدويلات لأن يكون النظام الأكثر شيوعاً بالاختيار في العصور الحديثة. وتعتبر دولة الإمارات العربية المتحدة، من الناحية النظرية، دولة فيدرالية. فالمادة الأولى من الدستور المؤقت تنص على أن الإمارات العربية المتحدة دولة اتحادية مستقلة ذات سيادة، وسيشار إليها في ما بعد في هذا الدستور بالاتحاد⁽¹⁾.

* مدرس بقسم العلوم السياسية - كلية العلوم الإدارية - جامعة الكويت.

(1) لمزيد من التفاصيل انظر الدستور المؤقت للإمارات العربية المتحدة، صدر عن وزارة الإعلام، أبوظبي: المطبعة العصرية، 1972 ص 2.

وتعتمد هذه الدراسة أطروحة مؤداها أن اتحاد دولة الإمارات العربية اتحاد فيدرالي، تتوافر فيه العلاقة الخاصة التي من المفترض أن تربط بين الدول الأعضاء المنضوية تحت هذا النوع من الاتحاد. وضمن هذه الفرضية يتحدد الهدف من الدراسة في معرفة أهم العوامل المؤثرة في نشأة الاتحاد وتشكيله، ودراسة المؤسسات السياسية الاتحادية واختصاصاتها، ومقارنتها مع نظائرها في الولايات المتحدة، ومعرفة أوجه التشابه والاختلاف ما بينها، فضلاً عن إلقاء الضوء على العلاقات القائمة بين الإمارات المكونة للاتحاد ودولة الاتحاد، والانعكاسات الدستورية لهذه العلاقات كما يحددها أندريه هوريو.

وقد اعتمدت هذه الدراسة على التقصي الميداني عن طريق إجراء عدد من المقابلات مع مجموعة من الشخصيات السياسية والأكاديمية والباحثين السياسيين المهتمين بالاتحاد. والجانب الآخر هو دراسة مكتبية، وقد تم تجميع المادة من خلال أهم الدراسات التي تناولت دولة الاتحاد.

وتكمن أهمية هذه الدراسة في أن التجربة الاتحادية لدولة الإمارات العربية تعتبر من التجارب الفريدة في العالم العربي. فقد شهد العالم العربي بعضاً من التجارب الوحدوية الاندماجية التي لم يكتب لها البقاء. ولكن تجربة الإمارات لها من العمر ربع قرن تقريباً، وقد ساهمت الظروف الداخلية والضغط الخارجي في سرعة تكوين الاتحاد ونشأته. ولقد كتب العديد من الدراسات القيمة عن ظروف نشأة الاتحاد ومنها بحث وحيد رافت «الإمارات العربية المتحدة: دراسة الدستور المؤقت» وكذلك دراسة عمر الخطيب «التجربة الاتحادية لدولة الإمارات العربية بين النصوص الدستورية والممارسة السياسية» وكذلك الدراسة التي أعدها مركز دراسات الوحدة العربية بعنوان: «تجربة دولة الإمارات العربية المتحدة» بالإضافة للدراسة التي أعدها علي الخليفة لنيل درجة الدكتوراه والمعونة:

The United Arab Emirates: Unity in Fragmentation.

هذا فضلاً عن عدد من الدراسات الأخرى وستكون هذه الدراسة مكملًا لما سبق حيث سنتعرض لجانب آخر وهو ربط الجانب النظري بالمعايير Yardsticks التي استخدمها عدد من الباحثين أمثال Ivod Duchek وكذلك K. C. Wheare، فضلاً عن أندريه هوريو، في تعريفه للاتحاد الفيدرالي، وما يترتب عنه من علاقات داخلية - Intergovernmental Relations. كما اعتمدت هذه الدراسة على المدخل القانوني لتحديد المؤسسات السياسية ووظائفها، والمبادئ الدستورية التي تميز النظام الاتحادي الإماراتي، حيث يحكم القانون جوهر العمل السياسي وخطواته عند كل مستوى، فضلاً عن استخدام المنهج المقارن عند دراسة المؤسسات السياسية في الإمارات ومقارنتها مع نظيرتها في الولايات المتحدة الأميركية (ربيع 1987، 188).

وغني عن البيان أن الكشف عن أوجه التماثل والاختلاف، عن طريق عقد المقارنات، يزود الباحث بفكرة أوضح عن الأشياء والظواهر موضوع الدراسة (ربيع 1987 256 — 257)، بهدف معرفة طبيعة النظام الاتحادي وأهم المشكلات التي يواجهها.

أسباب وملابسات نشأة اتحاد الإمارات

يتكون اتحاد دولة الإمارات العربية من سبعة أعضاء: أبوظبي، دبي، الشارقة، رأس الخيمة، الفجيرة، عجمان، وأم القيوين. وتبلغ المساحة الإجمالية للدولة حوالي 78,000 كيلو متر مربع. ولم يكن قيام الاتحاد وليد المصادفة، بل كانت هناك محاولات اتحادية سابقة. ومن هذه المحاولات كان قيام مجلس الإمارات المتصالحة عام 1952 تحت إشراف بريطانیا، وكان الهدف منه إيجاد نوع من التعاون لحل المشكلات الأساسية التي تعاني منها المنطقة، في الإدارة والأمن الداخلي، وقيام عدد من المشاريع التي تحتاجها المنطقة، وهو نوع من الاتحاد التعاهدي.

عقد المجلس ما بين 1952 — 1968 حوالي 30 اجتماعاً. وكانت الحصيلة النهائية لهذه الاجتماعات إنشاء كشافة الساحل المتصالح، وهي قوة أمنية أنشئت عام 1952. أما القضايا الجوهرية فلم تناقش بجدية في اجتماعات المجلس، ولم تطرح حلولاً للمشكلات التي كانت تعاني منها هذه المشيخات، مثل الصحة والتعليم والكهرباء. (Khalifa 1979) (27 - 24) وكان من موجبات نفاذ قراراته (المجلس) أن تحظى بالإجماع. ولقد كان من نتائج إنشاء القوة الأمنية فضلاً عن مكتب التنمية الذي أنشئ عام 1965 أن انبثقت فكرة قيام اتحاد بين الإمارات بعد انسحاب بريطانیا من الخليج بنهاية عام 1971.

اتفاقية دبي والاتحاد التساعي

أثناء العدوان الثلاثي على مصر، أعلن أنطوني ايدن، رئيس وزراء بريطانیا في تلك الفترة، أن بريطانیا ستحمي وجودها وستدافع عن مركزها في الخليج العربي بقوة إذا ما دعا الأمر إلى ذلك. وفي عام 1963 صرح عضو حزب العمال البريطاني كرس توفر ميهو، الذي تولى وزارة البحرية عام 1964، بأن على بريطانیا الاعتراف بحق تقرير المصير لإمارات الخليج العربي ومحمية عدن (الداوود 1980، 157).

خلال هذه الفترة طرأ العديد من المتغيرات الدولية والإقليمية والمحلية التي دعت بريطانیا إلى تغيير سياستها وإلى أن تعلن عام 1968 أنها ستانسحب من منطقة الخليج خلال ثلاث سنوات. من هذه المتغيرات، تدهور الموقف البريطاني بعد حرب السويس والهزائم العسكرية في اليمن الجنوبي، ثم حصوله على الاستقلال عام 1967، وتوتر العلاقات البريطانية الإيرانية، والنزاع المسلح بين السعودية وبريطانیا حول واحة البريمي في الخمسينات، وقيام الثورة في العراق عام 1958 التي أدت إلى وجود نظام معاد للغرب، وكذلك إنهاء النظام الملكي في اليمن الشمالي عام 1963.

على الصعيد المحلي، كانت هناك ثورة ظفار، التي طالبت باستقلال عُمان والخليج العربي، واستخدمت الكفاح المسلح. كما قامت انتفاضة وتظاهرات في خريف عام 67، في كل من عُمان وعدن ودبي. وظهر كذلك أثر انتشار التجارة والتعليم والوعي السياسي في هذه المنطقة، فضلاً عن تدفق الثروة البترولية، والاحتياطي الضخم، جعل الدول ذات النفوذ تعيد حساباتها لوضع خطط طويلة المدى لمستقبل الخليج للحفاظ على مصالحها (Abdullah 1978، 71 - 81).

هذه العوامل دعت بريطانيا إلى إعلان الانسحاب بعد أن حلت الولايات المتحدة كقوة عظمى، بدلاً منها، لمواجهة المد اليساري وحصول السوفيت على مواقع متقدمة في عدن والعراق، وعدم المقدرة على إيجاد صيغة للتعايش بين العرب وإيران، والخوف من حدوث اضطرابات طائفية في المنطقة، وانحدار بريطانيا من قوة عظمى إلى دولة من الدرجة الثانية. كل ذلك خلق تفكيراً جدياً في إقامة اتحاد بين مشيخات الساحل المتصالح لمواجهة المجهول. وتولدت القنوات بأن التعاون بين هذه المشيخات — بالرغم من الخلافات — لا مفر منه، يضاف إلى ذلك دعم الكويت والمملكة العربية السعودية له. وجاء دور التشجيع المصري ليبارك قيام هذا الاتحاد في الخليج، بشرط أن يكون عربياً صميماً للمحافظة على عروبة الخليج. (العقاد 1991، 365 — 369).

وكان لقرار بريطانيا بالانسحاب وقع المفاجأة لحكام الإمارات، فأصبح لا بد من مواجهة المصير الجديد، لهذا اتفق حاكما دبي وأبو ظبي في 19 فبراير 1968 على قيام اتحاد بينهما، ودعوا بقية الإمارات الأخرى للانضمام إليه. وانعقد المؤتمر الأول للإمارات التسع في إمارة دبي في الفترة 25 — 27 فبراير 1968، وتم الاتفاق على توقيع اتفاقية دبي، وهي عبارة عن ميثاق مؤقت، إلى حين صياغة دستور اتحادي. وحددت الاتفاقية في المادة الأولى بأن يسمى الاتحاد الجديد باسم «اتحاد الإمارات العربية». أما المادة الثانية، فحددت غرض الاتحاد وهو توثيق الصلات والتعاون بين الإمارات واحترام كل منها لاستقلال الأخرى، وسيادتها وتوحيد السياسة الخارجية والدفاع الجماعي. وحددت هذه الاتفاقية السلطات الرئيسية التي تشرف على الاتحاد وهي:

1 — المجلس الأعلى: ويشكل من حكام الإمارات «المادة الثالثة» ويضطلع برسم السياسة العليا في المسائل الدولية والسياسية والاقتصادية وبوضع ميثاق دائم للاتحاد، ورئاسته تكون دورية وقراراته بالإجماع.

2 — مجلس الاتحاد: وهو هيئة تنفيذية أدنى يمارس سلطاته حسب السياسة العليا التي يقرها المجلس الأعلى.

3 — المحكمة العليا: وتسمى «المحكمة الاتحادية العليا» ويحدد القانون طريقة تشكيلها واختصاصاتها. على أن يبدأ تنفيذ هذه الاتفاقية في 30 مارس 1968 بعد الإعلان عن الاتحاد. كان هناك ترحيب عربي بهذه الاتفاقية واعتبرت حدثاً تاريخياً مهماً في منطقة الخليج، بينما عارضت إيران ذلك الاتحاد المعلن بسبب رغبتها في السيطرة على البحرين. (رأفت 1970، 1 — 11)

وفيما بين أوائل عام 1968 وأوائل عام 1971 عقدت سلسلة من الاجتماعات للمجلس الأعلى، فضلاً عن سلسلة أخرى من الاجتماعات لمجلس الاتحاد، أو الهيئة التنفيذية، وكذلك اجتماعات اللجان المختلفة واجتماعات المستشارين وزيارات الوفود المختلفة بين الإمارات، والوساطة السعودية والكويتية، والضغط البريطاني، من أجل خلق الكيان الاتحادي. إلا أن كل هذه الجهود باءت بالفشل بسبب عاملين أساسيين، هما: (1) اتفاقية دبي التي اتسمت بالغموض والعمومية. (2) افتقار القرارات إلى التصويت بالإجماع.

والذي تسبب في ذلك أن كل حاكم فهم هذه الاتفاقية بمفهومه الخاص معتمداً على حق النقض الذي يتمتع به وتمحورت الخلافات حول: (1) تقسيم السلطة بين الحكومة الاتحادية والإمارات الأعضاء. (2) توزيع الاختصاصات ضمن الحكومة الاتحادية. (Kouvy 1980 ,39)

وكانت بعض من الإمارات ترى أن السلطة الاتحادية يجب أن تكون محدودة في مجال الدفاع والسياسة الخارجية، وأن يكون التمثيل داخل المجلس الوطني الاتحادي بالتساوي، بغض النظر عن عدد سكان كل من الإمارات الأعضاء، فضلاً عن الخلاف حول المقر الدائم للعاصمة الاتحادية.

ويبدو أن توقيع اتفاقية دبي جاء نتيجة لخطوات غير مدروسة، وردة فعل غاضبة على الانسحاب البريطاني المفاجئ، وما صاحبه من ضجة إعلامية حول فراغ القوة في المنطقة، الذي كانت تملأه بريطانيا.

العقبات الرئيسية أمام الاتحاد التساعي

اتضح أن وجهات النظر تتباعد والخلافات تزداد عمقاً كلما انتقلت المحادثات إلى مراحل تنفيذ الاتفاقية، وأن هناك عوامل داخلية وأخرى خارجية كانت سبباً في عدم تحمس حكام الإمارات لتنفيذ الاتفاقية، وإنشاء الاتحاد.

أ — العوامل الداخلية لفشل الاتحاد: ساهمت مجموعة من العوامل الداخلية في عدم نجاح المحاولة الاتحادية وانفراط عقد الاتحاد التساعي، منها، غموض اتفاقية دبي نفسها وعدم إلمام الحكام بمفهوم اختصاصات الدولة الاتحادية، بحيث يأخذ الخلاف أحياناً أشكالاً قانونية، ولكن يغذي ذلك النزاعات السياسية والاعتبارات المحلية وانقسام الأعضاء إلى محاور وتحالفات على أسس عائلية وقبلية، وانعدام الثقة بين الحكام، فضلاً عن سيادة الروح الفردية وطبيعة النظام السياسي القبلي والتعود على الحكم المطلق. كل ذلك يجعل من غير المقبول التنازل عن هذه الصلاحيات للحكومة الاتحادية ومحاولة بعض من الحكام تجيير الاتحاد لمصالحه الشخصية على حساب الآخرين، ومحاولة بعضهم الآخر الاحتفاظ بقدر من الشخصية الدولية، أو تحبيز اتحاد كونفدرالي، والصراع على السلطة داخل قطر بين الحاكم وولي عهده، والصراع البحريني القطري، واقتناع الإمارات أثناء سير المفاوضات بأن الاتحاد ليس مقنعاً لهم، (الرميحي 1995، 119) وإحياء مجلس حكام الإمارات المتصالحة، الذي يضم كل الإمارات باستثناء قطر والبحرين وتصريح الشيخ زايد بأنه سيمضي قدماً في تشكيل اتحاد مع أي عدد من الإمارات. يضاف إلى ما تقدم اعتبارات اقتصادية وجغرافية وسكانية تضعف أو تقوي القدرة التفاوضية لحكام دون غيرهم، كإعلان حاكم البحرين في شهر يناير 1970 عن إجراء عدد من التنظيمات الإدارية تمهيداً لإعلان الاستقلال، وكذلك إعلان قطر في أبريل 1970 عن إجراءات مماثلة، بل ذهبت أبعد من ذلك عندما أعلنت في دستورها المؤقت أن قطر دولة عربية مستقلة، وأنها عضو في اتحاد الإمارات العربية.

ب — العوامل الخارجية لفشل الاتحاد: أدى فوز حزب المحافظين في انتخابات يونيو 1970 ووعدهم السابق — وهم في المعارضة — بعدم الانسحاب من منطقة الخليج، في حالة فوزهم في الانتخابات، إلى نوع من الاسترخاء السياسي وعدم التمسك أو التعجيل في إنشاء الاتحاد. وقد لاقى هذا الفوز استحسان بعض من حكام الإمارات. ولكن الوجود البريطاني في ذلك الوقت أخذ يجد معارضة شديدة من دول المنطقة مثل إيران والعراق والسعودية والكويت ومصر. وهذه المعارضة شكلت ضغطاً على بريطانيا لكي تفي بوعدها بالانسحاب من منطقة الخليج. يضاف إلى ذلك تخلي إيران عن مطالبها بالبحرين، عقب قرار مجلس الأمن في 12 مايو عام 1970، الذي يضع حداً للمطالب الإيرانية بالبحرين ويؤيد استقلالها كدولة عربية. وكانت المطالب الإيرانية سبباً في ضعف الموقف البحرينى أثناء محادثات الاتحاد. كذلك تغيير نظام الحكم في عُمان وتولي السلطان قابوس الحكم بعد الانقلاب على والده، الذي كان سبباً لسخط الشعب العُماني، وقيام ثورة ظفار التي قد تمتد إلى مناطق أخرى وتهدد المصالح الغربية في المنطقة. وأيضاً وفاة الرئيس جمال عبدالناصر في سبتمبر 1970 ذلك الداعية القوي للوحدة العربية. (الريمحي 1995، 121 — 122)

هكذا، يبدو أن التناقضات الداخلية والمتغيرات الخارجية لعبت دوراً في إعلان كل من البحرين وقطر الانسحاب من الاتحاد التساعي. وبذلك نجحت القوى التي آثرت عدم الوحدة في مساعيها. لذا أبلغت بريطانيا حكام إمارات ساحل عُمان بأنها تؤيد قيام اتحاد سباعي، وستعترف به كما اعترفت من قبل باستقلال البحرين وقطر. وبالتالي، فإن فتور الإرادة وتغليب المصالح الضيقة والنزعة الانعزالية وعدم القدرة على المساومة كانت من الأسباب الرئيسية لانحياز الاتحاد التساعي، بالرغم من العوامل الإيجابية التي سوغت قيام الاتحاد، بينما نرى اتحادات ولدت ولم تتوافر لها مقومات الوحدة ولكنها غلبت المصلحة العامة على المصلحة الخاصة، مثل الاتحاد السويسري والاتحاد الهندي الذي يجمع بين قوميات وثقافات ولغات مختلفة. أما الاتحاد الفيدرالي الأميركي، فهو من أنجح الاتحادات. فقد بدأ بثلاث عشرة ولاية والآن تنتمي خمسون ولاية إلى الاتحاد، واستطاع المندوبون المجتمعون في فيلادلفيا توقيع الدستور الأميركي عام 1787 من جميع الولايات الثلاث عشرة المشاركة. ويعتبر الدستور الأميركي حزمة من التسويات بين الولايات الصغيرة، كمريلاند وديلاور والولايات الكبيرة كبنسلفانيا وفيرجينيا، وبالرغم من تعارض المصالح التجارية والمصالح الشخصية ومصالح الشمال والجنوب، استطاع مندوبو الولايات، خلال أربعة أشهر، الاتفاق حول المسائل المختلف عليها والمثيرة للجدل، مثل التمثيل داخل السلطة التشريعية وإيجاد حكومة قومية اتحادية ذات سلطات قوية. والاهتمام بالمصالح القومية الكبرى، أما المصالح الضيقة والصغيرة فاحتلت مكانها الطبيعي في المرتبة الأخيرة، واقتنعت الولايات الصغيرة بأن تحافظ على درجة معينة في مجريات تسيير الاتحاد، مع أنها لا تتناسب وثلثها السكاني. أما الولايات الكبيرة فقد اعتقدت أن من مصلحتها قبول بعض من التنازلات، على أن تستخدم ثقلها السكاني لتوجيه الاتحاد مستقبلاً. وبهذه الصيغة، استطاع مواطنون غير عادييين «صنع» أمة جديدة من أعراق مختلفة تبوأ المكانة

الأولى في العالم، ولم يأت ذلك من فراغ ولكن بتغليب المصالح العليا وروح الوحدة⁽²⁾.

خصائص الدولة الاتحادية

كانت المشكلة التي واجهت واضعي الدستور الأميركي عام 1787 هي كيفية توحيد مجموعة من الولايات كل منها يصر على الاحتفاظ لنفسه بدرجة من الاستقلالية مع وجود رغبة في الاتحاد، وتوصلوا إلى النظام الفيدرالي وهو خليط من النظام الكونفدرالي (أي الاتحاد الهش بين دول مستقلة) ونظام الدولة الموحدة، ويعني حكومة مركزية قوية. (96, 1980 Dye et al) أما المشكلة التي كانت تواجه واضعي دستور الإمارات عام 1971 فهي كيفية انتشار مجموعة من المشيخات التي لا يملك كل منها مقومات الدولة وتعاني من التخلف بجميع أشكاله من الحكم المطلق في مجتمع القبيلة إلى عصر السلطة الدستورية والقانونية في مجتمع الدولة الحديثة، وانتقال السلطة من يد الأشخاص إلى المؤسسات السياسية القادرة على حل المشكلات الأساسية للمواطنين، وكان للضغط الداخلي والخارجي المحصلة الرئيسية في الدخول في تجربة الاتحاد حيث لم تكن هذه الأطراف مستعدة لها.

الدولة الاتحادية:

يعرف الأستاذ أندريه هوريو الدولة الفيدرالية بأنها شركة دول لها فيما بينها علاقات قانونية داخلية / أي قانون دستوري بموجبه تقوم دولة أعلى فوق الدول المتشاركة (هوريو، ج 1، 1974، 152).

وأفضل وسيلة لفهم النظام الفيدرالي كظاهرة سياسية هو استخلاص طبيعة العلاقة التي تربط بين الأعضاء والانعكاسات الدستورية لهذه العلاقات والأسس التي يقوم عليها الاتحاد كما حددها أندريه هوريو وبموجبها يترتب ما يلي:

1 — وجود دستور اتحادي ينظم العلاقة بين مختلف الأعضاء، من جهة، وبينهم والحكومة المركزية، من جهة أخرى، وبموجبه تفقد شخصيتها الدولية، بحيث تصبح العلاقات الخارجية من اختصاص كتلة الدول المشتركة التي تكون كياناً دولياً واحداً.

2 — وجود سلطة اتحادية قوية في مواجهة العالم الخارجي، وبمنأى عن الخطر الداخلي بسبب تداخل السلطات، وطبيعة العلاقة القانونية التي تربط بين الاتحاد والأعضاء والمتمثلة بعدم فرض الأوامر على السلطة المحلية.

3 — المساواة بين الأعضاء مبدئياً ويتمثل ذلك في المجالس التي تمثل السلطات الاتحادية.

4 — الخلافات ما بين الأعضاء أو بين الأعضاء والسلطة الاتحادية تحل بواسطة

(2) For More Information See Charles W. Dunn, American Democracy Debated, California: Scott, Foreman and Company 1982.

المحكمة العليا (القضاء) لأن مهمتها الأساسية هو حل المشاكل التي تثور داخل الاتحاد. (هويرو ج 1، 1974، 154 - 155) ⁽³⁾.

وبتطبيق المعايير السابقة يمكن لنا دراسة طبيعة النظام الاتحادي لدولة الإمارات وفهمه بالإضافة إلى مقارنته بالاتحاد الفيدرالي الأميركي، لتوضيح الصورة أكثر ومعرفة مدى انطباق هذه المعايير على النظام الاتحادي الإماراتي. إلا أن الأسس السابقة ليست قواعد ثابتة فيمكن تجاوزها أحياناً حسب الاتفاق المبرم بين الدول الأعضاء في الاتحاد.

وينشأ الاتحاد عادة عن اندماج عدد معين من الدول في دولة واحدة حسب دستور توافق عليه الدول ذات العضوية ويكون هذا الدستور هو القانون الأعلى والنظام الأساسي للدولة الوليدة وتعتبر كل من الولايات المتحدة والإمارات العربية المتحدة وليدة لهذا المبدأ.

والدول الأعضاء تحتفظ بسلطة كبيرة في المجال الداخلي حيث إن لكل دولة عضو دستورها الخاص وقوانينها الخاصة ومجالس منتخبة، ولكنها تتنازل عن جزء من سيادتها الداخلية لصالح دولة الاتحاد.

ازدواجية السلطة

تختلف معايير توزيع السلطة وازدواجها dualism بين دولة اتحادية وأخرى ويتخذ هذا التباين أشكالاً عدة:

1 - من الاتحادات ما تحصر وظائف السلطة المركزية وتترك وظائف الحكومة المحلية غير محددة وهذا ما ذهب إليه الدستور المؤقت لدولة الإمارات. وذلك بقصد توسيع سلطة الإمارات على حساب سلطة الحكومة الاتحادية لأن الإمارات (الأعضاء) هي صاحبة الاختصاص الأصلي. ونحت الولايات المتحدة المبدأ نفسه في توزيع السلطة «المادة الأولى الفقرة الثامنة».

2 - أما الاتجاه الثاني فهو تحديد اختصاصات الدول الأعضاء وترك ما عدا ذلك للحكومة المركزية والمقصود هنا توسيع سلطة الاتحاد على حساب الأعضاء وتأخذ بذلك الهند.

3 - والاتجاه الثالث هو تحديد سلطات كل من الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية وهذا النظام ليس عملياً بسبب ظهور أمور جديدة قد يتم التنازع عليها بين الجانبين. ومهما كانت طريقة توزيع السلطة فإن الحكومة الاتحادية ومؤسساتها ذات مكانة أسمى من الحكومات المحلية ومؤسساتها ويتضح ذلك في:

1 - عدم معارضة قوانين الولايات الأعضاء لقوانين الاتحاد.

(3) بالإضافة إلى هذه المعايير التي ستستعرضها الدراسة، وتعميماً للفائدة نذكر المعايير التي وضعها دوتشيك لنفس الأغراض وهي: ثنائية المجالس التشريعية، التمثيل المتساوي بين دول غير متساوية، طبيعة تقسيم السلطة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية، التأكيد على الدور الفعال للقضاء الاتحادي أي المحكمة الاتحادية العليا.

Ivov Ducheck, Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics, New York: Holt Rinehart and Winston Inc. 1970.

- 2 — الفصل في المنازعات يكون من اختصاص المحكمة العليا وهي سلطة اتحادية.
- 3 — خضوع دستور الولايات الأعضاء لمبادئ الدستور الاتحادي.
- 4 — في الظروف الاستثنائية تستطيع الحكومة الاتحادية التدخل في الشؤون الداخلية للولايات الأعضاء.

ويوجد توجه لزيادة سلطة الحكومة الاتحادية على حساب الحكومات المحلية وقد أخذت الولايات المتحدة بهذا المبدأ كي تتمكن من أداء وظائفها. (John 1988).

والهدف من الدستور الإماراتي هو إيجاد وثيقة دائمة تؤسس العلاقات في النظام الاتحادي، بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية، وتتبنى تحديد السلطات وتقسيمها وتعديلها. كما أن الدستور يواجه ويخاطب مواطني الدولة جميعاً، ويرسم الأهداف الأساسية للاتحاد والدعامات الاجتماعية والاقتصادية له، ويوضح الحريات والحقوق والواجبات العامة، وهو ما ظهر في البابين الأول والثاني من دستور الاتحاد. وهذا لا يمنع وجود دساتير وقوانين للدول الأعضاء في الاتحاد، كما في حالة الولايات الأعضاء في الاتحاد الأميركي بدساتيرها الخاصة وقوانينها. وبموجب المادة 151، يكون لدستور الإمارات الاتحادي السيادة على دساتير الإمارات الأعضاء، وكذلك بالنسبة للتشريعات الاتحادية، فلها الأولوية في تشريع سلطات الإمارات، وإذا حدث خلاف يعرض على المحكمة الدستورية الاتحادية. ويمكن استخلاص أن الدولة الاتحادية تظهر في بعض النواحي وكأنها دولة واحدة، وتارة أخرى وكأنها وحدات سياسية وإدارية مستقلة عن بعضها. واتحاد الإمارات لا يشذ عن هذه القاعدة. فهناك مظاهر للوحدة حيث تشكل دولة الاتحاد شخصية دولية واحدة، ولها جنسية واحدة، وتتعامل مع إقليم الدولة بشكل عام، والتشريعات الداخلية تخاطب المواطنين من دون النظر للوحدات السياسية، فضلاً عن وجود السلطات الاتحادية الثلاث (التنفيذية والتشريعية والقضائية).

أما مظاهر الاستقلال، فتتمثل في قدرة الإمارات الأعضاء على عقد بعض الاتفاقيات الخارجية، والانضمام إلى عضوية بعض المنظمات الدولية، ومعارضة الإمارة العضو للسلطة الاتحادية في حالة عقد اتفاقية دولية تمس مركز الإمارة. كذلك ملكية الإمارات للثروة الطبيعية، وحق إنشاء قوات محلية.

ويؤكد الخطيب (1982) أن الجوانب الاستقلالية للاتحاد طاغية على الجوانب الاتحادية وهذا ما أكدته الممارسة العملية وتتميز مسيرة الاتحاد الإماراتي بالتطور البطيء وعلى النقيض من ذلك فإن الاتحاد الأميركي حاول تقوية السلطة الاتحادية منذ نشأتها وعمل على تطويرها لاحقاً، ولقد خدمت الحرب الأهلية مسيرة الاتحاد ودعمتها إذ أصبحت الفيدرالية أمراً لا يمكن تجاوزه وبدأت الإدارة المركزية تتأثر مباشرة بآراء الشعب. بل اعتاد الرئيس الأميركي — إذا أراد التأثير على الكونغرس — أن يلجأ إلى مخاطبة الشعب مباشرة لكي يؤثر على الكونغرس.

النظام الاتحادي الإماراتي

أجمع الباحثون السياسيون على أن هناك مجموعة من المظاهر والأسس والمعايير

يجب توافرها في الاتحاد الفيدرالي، حتى تميزه عن غيره من الاتحادات الأخرى. وقد أوضح هوريو، كما ذكرنا سابقاً، أن العلاقة التي تربط بين أعضاء الاتحاد الفيدرالي والانعكاسات الدستورية لهذه العلاقات تقوم على الأسس والمعايير التالية:

المعيار الأول: الدستور المدون في النظام الإماراتي

إنها علاقات تقوم على أساس القانون العام الداخلي، أي بموجب دستور مدون، تنشأ بمقتضاء دولة أعلى تحوي كل الأعضاء المشاركين، بحيث تكون العلاقات الدولية على عاتق «كتلة الدول المشاركة» وبهذا تكون السياسة الخارجية، والدفاع الوطني، تحت سيطرة السلطة التنفيذية الاتحادية وهيمنتها. ويجب في هذه الحالة ألا نفرق بين الدولة الاتحادية والدول الموحدة. (هوريو ج 1، 1974، 154) والهدف من الدستور المدون هو إيجاد وثيقة دائمة تحدد وتؤسس العلاقات في النظام الاتحادي بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية، كذلك تحديد السلطات التي يمكن المشاركة بها أو تقسيمها في النظام السياسي، وطريقة تعديل الدستور. فإذا كان التعديل يتطلب موافقة جميع الأعضاء، فسيكون هذا النظام قائماً على أساس اتحاد تعاهدي Confederalism وليس اتحاداً فدرالياً Federalism، لأن من الصعوبة تعديل دستور يتطلب الموافقة بالإجماع.

فهل هذا الشرط متوفر في اتحاد الإمارات؟ في الإمارات دستور مدون وطبقاً للتقسيم المتعارف عليه قانونياً فقد قسمت وظائف الدولة إلى ثلاث وظائف، وهي: التنفيذية والتشريعية والقضائية. وحددت المادة 120 من الدستور ما تنفرد به سلطة الاتحاد بالتشريع والتفويض أما المادة 121 فقد حددت الاختصاصات التي ينفرد الاتحاد بالتشريع فيها.

ومن استقراء نصوص الدستور يتضح ما يلي:

1 — أن هذا الدستور مؤقت حسب ما تنص عليه المادة (144) منه، والمفترض أن يكون هناك دستور دائم ويمكن تعديله إذا اقتضت الضرورة وذلك وفق الإجراءات المتبعة قانونياً.

2 — أن صياغة هذا الدستور تمت عن طريق لجنة معينة من قبل الحكام، لذا فإن الدستور جاء عن طريق المنحة، لما يعطيه الصفة الشخصية للحكام وغياب الإرادة الشعبية، إذ إن هذا الدستور لم يتم إعداده بواسطة مجلس منتخب، ولم يعرض في استفتاء شعبي عليه. وجرت العادة أنه إذا صدر قانون وفق إرادة الحاكم فإن للحاكم الحق في سحب هذا الدستور متى شاء، لأنه هو صاحب السلطة والسيادة، (الصالح 1989، 198 — 199) والحال نفسها مع دستور الإمارات الذي صدر عن طريق إرادة جماعية لحكام الإمارات. وهذا لا يضيف عليه شرعية أو قانونية أكبر، ولكن يعد نقطة ضعف فيه لأنه متى أعلن أحد الحكام تخليه عن هذا الدستور فسيفقد قيمته أو على الأقل الجزء الأكبر من قيمته الدستورية.

3 — أن صفة الدستور كانت عبارة عن ميثاق. فهو ينص في أكثر من مادة على احترام وسيادة الإمارات المكونة له بسبب الطبيعة التوفيقية له.

4 — أنه دستور متناقض حيث تنص المادة الثانية من الدستور على أن يمارس الاتحاد بموجب أحكام هذا الدستور السيادة على جميع الأراضي والمياه الإقليمية الواقعة داخل الحدود الدولية للإمارات الأعضاء. ولكن المادة الثالثة تناقض ذلك حيث تنص على أن تمارس الإمارات الأعضاء السيادة على أراضيها ومياهها الإقليمية في جميع الشؤون، التي لا يختص بها الاتحاد بمقتضى هذا الدستور. وهنا نجد تناقضاً، ووظيفة ازدواجية للإمارات الأعضاء مع وظيفة الحكومة الاتحادية.

5 — أن هناك لبساً وغموضاً بين مواده ومثال ذلك أن المادة 11 الفقرة الأولى تنص على أن تشكل الإمارات وحدة اقتصادية وجمركية وتنظم القوانين الاتحادية المراحل التدريجية المناسبة لتحقيق تلك الوحدة بينما المادة 23 تنص على أن الثروات والموارد الطبيعية في كل إمارة مملوكة لتلك الإمارة⁽⁴⁾.

6 — يفترض هوريو أن الشؤون الخارجية هي من اختصاص الحكومة الاتحادية فقط، و دستور الإمارات ينص على ذلك ولكن هناك استثناءات وجوازات عديدة حسب المادة 123 (لزيد من التفصيل يمكن مراجعة نص المادة).

7 — إن تعديل المادة الأولى من الدستور يتطلب الإجماع من قبل حكام الإمارات. وما عدا ذلك فتكون إجراءات إقرار التعديل الدستوري مماثلة لإجراءات إقرار القانون (المادة 144 الفقرة الثانية أ) وهذا إجراء موضوعي يتطلب أغلبية خمسة أعضاء من أعضاء المجلس الأعلى على أن تشمل صوتي أبوظبي ودبي⁽⁵⁾.

8 — عدم التزام الأعضاء بهذا الدستور وانتهاك أحكامه من مختلف الأعضاء في الاتحاد، ونورد على سبيل المثال وليس الحصر بعض هذه المخالفات الدستورية:

أ — إعلان الشيخ زايد عام 1976 بأن بعض الإمارات لم تلتزم بنصوص القوانين الاتحادية وخاصة المسائل المتعلقة بمسائل الهجرة والجوازات وتنظيم دخول الأجانب.

ب — تأكيد الشيخ زايد رئيس الاتحاد بأن إمارة دبي ارتكبت أكثر من عشر مخالفات دستورية لبعض التشريعات الاتحادية وهي مخالفات تتعارض مع أهداف ومصالح الاتحاد.

ج — مخالفة أحكام الدستور والقانون فيما يتعلق باختصاص المحكمة الاتحادية العليا بالنسبة لمنازعات الحدود وغيرها من الأمور التي تدخل في اختصاص المحكمة العليا.

د — مخالفة أحكام الدستور التي تقضي بانفراد الاتحاد تشريعاً وتنفيذاً بحماية أمن الدولة وكذلك مسائل الصحة العامة والخدمات الطبية.

(4) انظر في ذلك المذكرة الرسمية التي رفعها المجلس الوطني ومجلس الوزراء إلى المجلس الأعلى للاتحاد في 1979/2/13.

(5) يفترض Duchek أنه إذا كان تعديل الدستور يتطلب موافقة كل الأعضاء فإن هذا الاتحاد اتحاد تعاهدي، انظر في ذلك Ivod Duchek, Comparative Federalism The Territorial Dimension of Politics, New York: Holt, Rinehart and Winston Inc. 1970 P. 217.

هـ - اتهام إمارة دبي لبقية الأعضاء بأن قرار توحيد القوات هو انتهاك للمادة 142 من الدستور.

و - اتهام إمارة دبي بأن واضعي مذكرة المجلس الوطني ومجلس الوزراء قد أغفلوا إغفالاً تاماً أحكام الدستور وكأننا بهم يحاولون بصورة غير دستورية، زعزعة الأسس التي يقوم عليها اتحاد الإمارات العربية المتحدة (الرأي العام 1979).

ز - اتهام إمارة دبي بأن قرار تعيين الشيخ سلطان بن زايد آل نهيان قائداً عاماً للقوات المسلحة كان مخالفاً للدستور.⁽⁶⁾

ح - أكد المجلس الوطني الاتحادي ومستشاره القانوني بأن الحكومة الاتحادية خالفت أحكام هذا الدستور (الخليج 1985).

ط - في مذكرة رفعها المجلس الوطني الاتحادي للمجلس الأعلى طالب بوضع دستور دائم لأن الدستور المؤقت ظاهرة غير صحية وتؤدي إلى حالة من القلق وعدم الاستقرار، كما أنه دستور عاجز عن مواكبة المسيرة الاتحادية والتجربة أكدت أنه دستور متناقض وأنه عقبة أمام توحيد الإمارات وتكاملها وأنه وضع في ظروف تغيرت مفاهيمها (الطليعة 1985).

ي - تأكيد جمعيات النفع العام على أن هذا الدستور المؤقت لم يحقق طموح هذا الشعب وأن هناك تجاوزات عديدة له (الطليعة 1985 ب).

ك - تأكيد الشيخ زايد أنه ليس من المعقول أن يستمر العمل بالدستور المؤقت للأبد، ويتحول المؤقت إلى ديمومة، يصار إلى التمسك بها بحجة أو بأخرى (الرأي العام 1979 ب). بالإضافة إلى الشؤون الخارجية التي تكون فقط من ضمن اختصاص الحكومة الاتحادية فقط فإن القوات المسلحة هي أيضاً من ضمن اختصاص الحكومة الاتحادية وهذا ما يضيفه دوتشيك (Duchek 1970). (217)

فما مدى تطبيق الاتحاد الإماراتي لهذا المعيار؟ قبل بداية الاتحاد كان لكل إمارة قواتها الخاصة بها بالإضافة إلى كشافة ساحل عمان المتصالح التي كانت تحت السيطرة البريطانية. وبعد الإستقلال أعيد تسمية كشافة عمان إلى قوة دفاع الاتحاد ومقرها الشارقة. ولقد أجاز الدستور الاتحادي في المادة (142) للإمارات الأعضاء حق إنشاء قوات مسلحة محلية مجهزة يمكن ضمها إلى قوة الاتحاد في حالة الضرورة. ولعبت القوات الاتحادية دوراً مهماً في إنهاء أحداث انقلاب الشارقة عام 1972 وكذلك إيقاف القتال بين القبائل الموالية لإمارة الشارقة والفجيرة.⁽⁷⁾

(6) مزيد من التفاصيل انظر المذكرة الرسمية التي رفعتها إمارة دبي إلى المجلس الأعلى للاتحاد 26/3/1979.
(7) جرت هذه المحاولة عندما حاول السلطان المعزول من قبل بريطانيا الشيخ صقر بن سلطان القاسمي استرجاع السلطة من الشيخ خالد القاسمي عام 1972 وتم فيها قتل الأخير ولكن المحاولة لم تنجح.

بعد الاستقلال وبعد أحداث إمارة الشارقة عام 1972 تضاعف عدد القوات المسلحة لإمارة أبوظبي إلى خمسة أضعاف القوات المسلحة الاتحادية. هذا النمو خلق نوعاً من التنافس لدى الإمارات الأخرى. ولتخفيف حدة التوتر والتنافس أصر الشيخ زايد رئيس الاتحاد على توحيد القوات المسلحة لكل إمارة وضمها للجيش الاتحادي وعلى إلغاء المادة 142 وهي السند الدستوري لحق الإمارات في الاحتفاظ بقوات خاصة بها. Cottrell (165 - 163, 1981) ولكن من الناحية العملية لم يتم التوحيد بين هذه القوات ولم يتعد الأمر إعادة تسمية بين الإمارات المختلفة بإستثناء إمارة دبي التي رفضت الضم احتجاجاً على تعيين سلطان بن زايد رئيساً للأركان واعتبرت ذلك قراراً غير دستوري وطالبت بإلغائه. وبالإضافة إلى عدم التوحيد فإن التنسيق كان معدوماً بين هذه القوات في مجالات التسليح والتدريب.

وفي المحاولة الانقلابية الثانية في الشارقة عام 1987 هددت دبي بإستخدام قواتها المسلحة ضد إمارة الشارقة لإعادة الحاكم السابق ولقد أبدى الشيخ عبدالعزيز القاسمي الحاكم الجديد استعداداً للقتال ضد إمارة دبي إذا ما شنت الأخيرة هجوماً على الشارقة وأكد أنه سيطلب المساعدة من داخل الإمارات أو من خارجها مما كان سيمثل خطراً كبيراً على بقاء الاتحاد وفي إمكانية استغلال مثل هذه المشكلات مستقبلاً⁽⁸⁾.

وللإجابة عن التساؤل المطروح حول المعيار الأول والذي يتضمن إيجاد دستور وجعل سيطرة الحكومة الاتحادية سيطرة تامة على الشؤون الخارجية والدفاع، فإن هذا المعيار موجود من الناحية النظرية ولكنه عاجز عن مواكبة المتغيرات الدولية والمحلية. ولا يلبي الحاجات المستقبلية للإتحاد بالإضافة إلى معاناته من عيوب تهز الثقة فيه ومنها: «أنه دستور مؤقت، ومتناقض، وانتهك مراراً من كل الأطراف، وعاجز عن ترسيخ كيان الاتحاد.

والمشكلة الأساسية في هذا الدستور المؤقت، هي خشية الحكام من وضع دستور دائم، لأن ذلك يعني إلزامهم بأشياء محددة لا يرغبون بالالتزام بها فضلاً عن أن عدد من الحكام وضمن هذا الدستور، ليس لهم أي دور في توجيه دفة الاتحاد، ويضاف إلى ذلك عدم الثقة ووجود الخلافات الشخصية والعائلية. ذلك إن الدستور الحالي كرس مبدأ السيادة المطلقة للإمارات الأعضاء بإستثناء بعض الوظائف المحددة التي منحت للحكومة الاتحادية، والمشكلة الأخرى أن الإمارات الأعضاء ليست فيها دساتير كي يتم تحديد العلاقة بين الاتحاد والإمارة، ومع الإمارات الأخرى، لأن الحاكم يتمتع بسلطة مطلقة على أساس قبلي وعادات موروثية، بحيث يرفض الحاكم مبدأ التدخل في شؤون إمارته. وهنا ينشأ الصراع والتناقض بين مفهوم الدولة الحديثة الدستورية ومبدأ الحكم القبلي الموروث، الذي يهدد كيان الاتحاد.

(8) جرت المحاولة الثانية عام 1987 عندما حاول الشيخ عبدالعزيز القاسمي إزاحة أخيه الدكتور الشيخ سلطان القاسمي عن الحكم، وعقد المجلس الأعلى سلسلة من الاجتماعات وتم تشكيل لجنة ثلاثية برئاسة حاكم رأس الخيمة وتم الاتفاق على أن يعود الشيخ سلطان القاسمي إلى الحكم ويعين الشيخ عبدالعزيز القاسمي ولياً للعهد.

أما الشؤون الخارجية فإن الدولة الاتحادية لا تنفرد بها، بل تشاركها الإمارات الأعضاء حسب ما حددته المواد 123، 124، 147 حول حق الإمارات في إقامة علاقات خارجية محدودة، وهذا إخلال واضح بحق افراد السلطة الاتحادية بالشؤون الخارجية. وبالإضافة لما سبق، فإن السلطة الاتحادية لا تسيطر، من الناحية الفعلية، على كل القوات الاتحادية، وبالرغم من إلغاء المادة 142 من الدستور التي تبيح إنشاء قوات خاصة لكل إمارة فإن إمارة دبي لازالت تحتفظ بقواتها المسلحة الخاصة بها، ربما لأن فكرة الانفصال عن الاتحاد لا تزال تراودها.

المعيار الثاني: فاعلية السلطة الاتحادية في النظام الإماراتي

إن العلاقات المعقدة التي تربط الدولة الفيدرالية هي «لصالح الحرية تماماً» وتعني قيام سلطة فيدرالية قوية في مواجهة العالم الخارجي، وبمنأى عن الخطر الداخلي المتمثل في تداخل السلطات والتفاوض مع السلطات المحلية بدلاً من إملاء الأوامر عليها. (هوريو 1974، ج¹ 154).

فهل السلطة الفيدرالية التنفيذية التي هي في مواجهة العالم الخارجي تتمتع بالقوة اللازمة؟ للإجابة على هذا السؤال لا بد من استعراض الهيئات التنفيذية واختصاصات كل منها. ثم معرفة قوة هذه الهيئات التي تتعامل مع الخارج عن طريق مقارنتها بالسلطة التنفيذية للولايات المتحدة، ثم كيفية تفادي الخطر الداخلي.

أدى تطور الحياة السياسية إلى تشعب وظائف الدولة. وأصبح من العسير جمعها في جهة واحدة كما كانت في الملكيات المطلقة، ثم استقر الفكر السياسي على أن السلطة ليست ملكاً للحاكم ولكنه ممارسة لها بإرادته المطلقة. ثم برزت فكرة فصل السلطات، وارتبطت هذه الفكرة باسم الفقيه الفرنسي «مونتسكيو» الذي أرسى مبدأ فصل السلطات داخل الدولة منعاً للاستبداد وحدد وظائف كل منها وقسمها إلى:

السلطة التشريعية - السلطة التنفيذية - السلطة القضائية.

وفي ظل الأنظمة الدولية الحديثة فقد مبدأ فصل السلطات أهميته بالرغم من أنه لا يزال هناك تأكيد على هذا المبدأ للحفاظ على الحريات. ولقد أخذ النظام الاتحادي الأميركي بمبدأ فصل السلطات، حيث تحدد المادة الثانية الفقرة الأولى من الدستور انتخاب الرئيس والمادة الأولى الفقرة الأولى تخول السلطة التشريعية للكونغرس والفقرة الثانية تحدد طريقة الانتخاب بمعزل عن الرئيس. أما السلطة القضائية فقد تم تحويلها إلى المحكمة العليا وفقاً لنص المادة الثالثة الفقرة الأولى، والنظام السياسي المتبع هو النظام الرئاسي (Kelly, 1970, Harbison &). أما الإمارات العربية المتحدة فإن نظام الحكم فيها يجمع بين خصائص النظام الرئاسي والنظام البرلماني. وقد حدد الدستور في المادة «45» خمس سلطات اتحادية وهي:

1 - المجلس الأعلى. 2 - رئيس الاتحاد ونائبه. 3 - مجلس الوزراء. 4 - المجلس الوطني. 5 - القضاء الاتحادي.

ويلاحظ من هذا النص بأن الوظيفة التنفيذية تتم ممارستها من قبل ثلاث هيئات مختلفة وهي:

1 - المجلس الأعلى. 2 - رئيس الاتحاد ونائبه. 3 - مجلس الوزراء.

وهذا يعني أن الدستور لم يأخذ بثنائية السلطة التنفيذية كما هو موجود في الأنظمة البرلمانية ولم يأخذ بوحدة السلطة التنفيذية كما هو موجود في النظام الرئاسي. فهل هذا التوزيع في السلطة التنفيذية وصلاحياتها يندرج ضمن الشرط الثاني الذي حدده هوريو؟

للإجابة عن هذا السؤال لا بد من الرجوع إلى نص المواد التي تحدد تشكيل السلطة التنفيذية ومهامها (46 تكوين المجلس الأعلى للاتحاد، 49 قرارات المجلس، و47 مهام المجلس). وبمراجعة ما تنص عليه هذه المواد، كل على حده، يمكن ملاحظة أن المجلس الأعلى يمارس نوعين من الوظائف - وظائف شخصية يمارسها بصورة مباشرة وبدون تدخل من أحد واختصاصات أخرى يمارسها عن طريق مجلس الوزراء. ويلاحظ أن المجلس الأعلى حرص على أن تكون له اليد العليا في اتخاذ القرارات وهذا يرضي غرور الإمارات الصغيرة بأن يكون لها دور فعال في أعلى سلطة بالاتحاد بينما أكدت الإمارات الكبيرة قوتها بواسطة حق الاعتراض وكذلك تفوقها في المجلس الوطني الاتحادي والذي يحدد عدداً نسبياً لكل إمارة.

أما الاختصاصات التي خولها الدستور لرئيس الاتحاد، وفقاً للمادة 54 من الدستور، فتتضمن اختصاصات لصيقة بشخص الرئيس وصلاحيات أخرى يمارسها مع المجلس الأعلى وبعضها الآخر يمارسها مع مجلس الوزراء الاتحادي.

وتحدد الفقرات 1 و3 و7 و9 و10 و11 من المادة 54 الاختصاصات الشخصية لرئيس الاتحاد، فيما تحدد الفقرات 2 و4 و5 و6 و8 و12 و14 من المادة 88 الاختصاصات التي يباشرها رئيس الاتحاد مع المجلس الأعلى أو مجلس الوزراء⁽⁹⁾.

يعتبر مجلس الوزراء المؤسسة الثالثة في السلطة التنفيذية وقد حددت المادة 45 من الدستور أن مجلس الوزراء هو من السلطات الاتحادية وفي المادة 60 أطلق عليه اسم الهيئة التنفيذية لذا يؤكد إبراهيم (1976، 76) على أن طبيعة الاختصاصات التي تم إنطاقتها بمجلس الوزراء بعضها ذي طبيعة إدارية وبعضها ذي طبيعة سياسية في ضوء ذلك يمكن القول بأن وظيفة المجلس السياسية توجيه الشؤون التي تتعلق بالوحدة السياسية أما الوظيفة الإدارية فهي تقديم الخدمات للمواطنين. ويعتبر مجلس الوزراء مسؤولاً بالتضامن أمام رئيس الاتحاد والمجلس الأعلى المادة «64» وهو ليس مسؤولاً أمام المجلس الوطني الاتحادي كما يؤخذ بذلك في النظام البرلماني. ويتولى مجلس الوزراء بوصفه

(9) لمزيد من التفاصيل حول اختصاصات مجلس وزراء الاتحاد انظر الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.

الهيئة التنفيذية للاتحاد وتحت الرقابة العليا لرئيس الاتحاد والمجلس الأعلى، تصريف جميع الشؤون الداخلية والخارجية التي يختص بها الاتحاد بموجب هذا الدستور، ويمارس مجلس الوزراء بوجه خاص الاختصاصات التي نصت عليها المادة 60.

ومن دراسة الاختصاصات الممنوحة لمجلس الوزراء، فإن السلطات السياسية تخضع دائماً لموافقة المجلس الأعلى أو رئيس الدولة. وبذلك فإن مجلس الوزراء لا يمارس صلاحيات سياسية لصيقة بذاته كما هي الحال في نظام البرلمان البريطاني على سبيل المثال.

السلطة التنفيذية في الولايات المتحدة

تخول السلطة التنفيذية حسب الدستور إلى رئيس الدولة ويساعده في ذلك كبار الموظفين التنفيذيين وهم مسؤولون أمامه ويتمتع الرئيس الأميركي بسلطات واسعة بعضها ورد نصاً في الدستور وبعضها يتم بحكم العرف أو مرتبط بمدى شخصية الرئيس التي تتحول إلى نجاح في أخذ مزيد من التفويض من الكونغرس وقد ازدادت قوة الرئاسة الأميركية نتاج زيادة الدور الأميركي في السياسة الدولية عقب الحرب العالمية الثانية، وكذلك نتاج نمو البيروقراطية الاتحادية عدداً وسلطة بالإضافة إلى التطور التقني والصلاحيات الكبيرة في المجالين الداخلي والخارجي. (Mervin 1993).

سلطات الرئيس الأميركي: أولاً: في المجال الداخلي: (1) - حق اقتراح القوانين. (2) - حق الفيتو (الإعترض) على قرارات الكونغرس، (3) تعيين كبار الموظفين الاتحاديين، (4) اعداد الميزانية الاتحادية، (5) دعوة الكونغرس لدورات خاصة، (6) حق تجميد الاعتمادات المالية، (7) الأوامر التنفيذية وهي توجيهات مباشرة من الرئيس أو من أحد الوزراء كإلغاء التمييز العنصري في القواعد العسكرية الأميركية، (8) فض دور الانعقاد لمجلس الشيوخ والنواب في حالة عدم الاتفاق بينهما أو تأجيل اجتماعاتهما، (9) تنفيذ القوانين ورئاسة الجهاز التنفيذي الذي يعتبر رئيسه رمزاً للأمة، (10) حق اصدار العفو (Remy et al 1993, 197-208).

ثانياً: في الشؤون الخارجية: يتمتع الرئيس الأميركي بسلطات واسعة في الشؤون الخارجية وأهمها: (1) انه القائد الأعلى للقوات المسلحة وهذا يخوله ضمناً المبادأة بالحرب، (2) ابرام المعاهدات الدولية، (3) المبادرة باتخاذ القرارات، (4) تعيين السفراء والقناصل، (5) الاعتراف بالدول الأخرى، (6) الاتفاقات التنفيذية مع الدول الأخرى وهي تختلف عن المعاهدات (Remy et al 1993).

وفي كلتا الحالتين فإن الرئيس الأميركي لا يمارس هذه السلطات والصلاحيات من دون كوابح من الكونغرس. وهناك ركيزتان أساسيتان للنظام السياسي في الولايات المتحدة: الأولى، ان الرئيس منتخب من قبل الشعب، والثانية، انه يجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة. أما في الامارات فيؤكد محمد عبيد غباش استاذ العلوم السياسية بجامعة الامارات بان الدستور ينص على أن يكون هناك رئيس

للدولة ورئيس للوزراء ولا يمكن الجمع بين المنصبين. وتقاسم السلطة التنفيذية بهذا الشكل، وتركز معظم السلطات بيد المجلس الأعلى، يعيق عمل السلطات الأخرى بالإضافة إلى أن المجلس يضم بعض الحكام الذين لا يستطيعون ممارسة السلطة (مقابلة، الامارات 23/12/1995) وأداء المجلس الأعلى بطيء ولا يجتمع إلا نادراً والسلطة تسير حسب الاعتبارات الأسرية.

ويعتبر مجلس الوزراء أداة تنفيذية وإدارية بيد المجلس الأعلى، فضلاً عن ضعف صلاحيات رئيس الدولة المرتبطة أساساً إما مع مجلس الوزراء أو مع المجلس الأعلى.

ومن خلال دراسة الهيئات التنفيذية في الامارات وبعد مقارنتها بالسلطة التنفيذية في الولايات المتحدة الأميركية، يتضح أن أساس السلطة السياسية وروحها يكمنان في المجلس الأعلى للاتحاد، وأن الهيئات الأخرى تعتبر مساعدة ومساندة له، حيث أنه يتمتع بسلطات واسعة، وهو يشكل السلطة السياسية العليا في البلاد.

ومشكلة المجلس الأعلى تكمن في تكوينه وصلاحياته، والعلاقة التي تربط بين أعضائه. فمُنذ انشاء المجلس عام 1971 حمل معه مجموعة من المتناقضات السياسية والاقتصادية والحدودية والقبلية، تهدد هذا الاتحاد من الداخل والخارج وتمثل عامل ضعف رئيسياً في تشكيله. ذلك أن الفروق بين الامارات، من ناحية، اقتصادية وجغرافية، كرسست للحصول على مصالح اقليمية، وكذلك تمسك حاكم الامارة بالكبرياء السياسي الذي ينطوي على عدم التنازل عن أي من سلطاته حتى ولو كان ذلك لمصلحة الدولة (الطبيبائي 1978) و(الرأي العام 1979 ج). وحصوله على أكبر قدر من الاستقلالية، لأنه صاحب الحق المطلق في امارته وسلطته تقوم على أساس أبوي وليس على أساس دستوري.

فقد تتسم العلاقة بين الأعضاء بالغيرة وعدم الثقة بسبب العداء العائلي. وتأتي التكتلات والمحاور السياسية بين الامارات الأعضاء لخلق مزيد من التوتر والصراع داخل الدولة، حتى وصل الأمر إلى التهديد بالانسحاب من الاتحاد من قبل امارتي دبي ورأس الخيمة، لولا بعض الضغوط الخارجية. ومن هنا تتضح صعوبة مبدأ تقاسم السلطة والتصرف كشركاء في الاتحاد. فضلاً عن تمتع امارتي أبوظبي ودبي بحق الاعتراض على أي قرار موضوعي يتخذه المجلس الأعلى، ما يشل حركة المجلس في اتخاذ أي قرار من دون موافقة الامارتين، والذي يعكس معيار القوة الاقتصادية التي تتمتع بها أبوظبي - الغنى النفطي - والمركز التجاري المهم لإمارة دبي. وبسبب هذا الحق، وبسبب تفاوت الثراء، فإن هاتين الامارتين تتمتعان بالهيمنة الكاملة على الاتحاد (مقابلة شخصية، مع علي ميحد، باحث اقتصادي بوزارة التجارة، الامارات، 22/12/1995).

أما رئيس الدولة، وكما ذكرنا سابقاً، فإن صلاحياته محدودة جداً من الناحية الدستورية ويمارس أغلبها بالتعاون مع المجلس الأعلى أو مع مجلس الوزراء، وعند

مقارنة سلطاته الدستورية مع سلطات الرئيس الأميركي في مواجهة العالم الخارجي، يتضح مدى الضعف وعدم الفاعلية السياسية في اتخاذ القرار. وبالرغم من ان رئاسة الشيخ زايد آل نهيان للاتحاد تعطي حيوية وفاعلية أكثر لهذا المنصب، فإن الرئيس، وهو حاكم أبوظبي، لا يستطيع اتخاذ قرار داخل المجلس الأعلى من دون موافقة اماره دبي التي يحكمها نائب الرئيس، بينما نائب الرئيس الأميركي لا يملك أي صلاحيات بوجود الرئيس الأميركي.

ويمارس مجلس الوزراء بعض الاختصاصات السياسية المحدودة. وقد حددت المادة (60) من الدستور تلك الصلاحيات، التي يمارسها مع رئيس الدولة أو مع المجلس الأعلى، وبذلك يكون مجلس الوزراء «مجرد هيئة تنفيذية خاصة بعد أن نقل اختصاصه الطبيعي والرئاسي في رسم السياسة العامة للدولة إلى المجلس الأعلى للاتحاد». (ابراهيم 1976، 75) وبذلك يتضح مدى ضعف كل من سلطات رئيس الدولة ومجلس الوزراء، ومدى قوة وسلطات وصلاحيات المجلس الأعلى للحكام، الذي نادراً ما يجتمع بسبب الخلافات العميقة بين أعضائه، وهو ما يضعف السلطة الاتحادية في مواجهة العالم الخارجي، بسبب بقاء القرار، أو عدم اتخاذه.

على المستوى الداخلي، هناك مجموعة من المشكلات كل منها كفيل بعرقلة مسيرة الاتحاد وتهدد مستقبله بسبب ضعف السلطة الاتحادية وعدم فاعليتها في إيجاد الحلول الجذرية لهذه المشكلات وأهمها:

1 - النزعة المحلية: وتعتبر من العقبات الرئيسية التي تواجه الاتحاد وفق ما اكده حسن الحكيم رئيس قسم العلوم السياسية بجامعة الامارات.. وقد ظهرت هذه النزعة بعد انشائه، و«إثر التوجهات الحقيقية» واندفاع الشيخ زايد نحو اتحاد حقيقي ظهرت معارضة شديدة من قبل حكام الامارات الأخرى، فاعتقدوا ان الشيخ زايد يريد السيطرة بأمواله عليهم فبدأوا بتغذية النزعة المحلية (مقابلة شخصية، الامارات، 18/12/1995). كما ان هذه السياسة أوجدت معارضة داخل الأسرة الحاكمة في أبوظبي، ورأت ان هذا التوجه يكلف أبوظبي حوالي 90% من ميزانية الاتحاد بدون جدوى وقد نجحت بشكل ملموس في الحد من آمال رئيس الدولة.

وبدأت النزعة المحلية تظهر في التعيين في الوظائف المحلية أو الاتحادية والتي تعطى بالدرجة الأولى لابن الامارة وبالإضافة الى النزعة المحلية بدأت تطفو على السطح النزعة القبلية، وبالتحديد في اماره أبوظبي، حيث يوجد مجلس استشاري تسيطر عليه القبائل الأربع القوية، وعندما يموت عضو المجلس يحل محله ولده، كبعض أعضاء مجلس اللوردات في بريطانيا. وتقوم الامارة بتلبية مطالب هذه القبائل لكسب المزيد من الولاء وتوزع المناصب العليا على هذا الأساس.

وقد وصلت هذه النزعة وفق الباحث «س» إلى مرحلة الحرمان، إذ يعامل مواطن الامارة في الامارات الأخرى معاملة الأجنبي، كما أثرت حتى على مشاريع التنمية في الامارات الفقيرة كالمستشفيات والخدمات الأساسية (مقابلة شخصية، مع باحث سياسي

فضل عدم ذكر اسمه، الامارات 12/1995/22)

وفي توزيع المناصب الوزارية، تحتكر امارتا أبوظبي ودبي الوزارات السيادية والمهمة ويترك الباقي لأبناء الامارات الأخرى. وتعتبر هذه المشكلة من المشكلات الرئيسية التي لم تستطع الدولة الاتحادية التغلب عليها وهو ما قد يهدد مستقبل الاتحاد.

2 - العلاقة بين الاتحاد والأعضاء: فبالرغم من ان الدستور يحدد العلاقة بين الدولة الاتحادية والامارات الأعضاء حسب المادتين 120 و121 فإننا نرى ان السلطة المحلية تطغى على سلطة الاتحاد، ولهذا ترى الامارات الأعضاء نفسها أقوى من سلطة الاتحاد، حتى ان بعض القوانين تعدل لصالح السلطة المحلية، وأحياناً تتجاوز السلطة المحلية صلاحيات سلطة الاتحاد، والأخطر من ذلك كله هو ان حكومة الامارة تقوم بأعمال السلطة الاتحادية في أغلب المجالات، وتعتبر هذه العلاقة نقطة ضعف في النظام السياسي حيث تخضع القطاعات الحيوية الاتحادية لسلطة الدوائر المحلية ويقوم الأشخاص الذين على رأس الجهاز التنفيذي الاتحادي برئاسة الأجهزة التنفيذية المحلية (مقابلة شخصية، يوسف البري 12/1995/29)*.

3 - ولاية العهد: بالرغم من ان ولاية العهد مسألة داخلية، إلا ان عدم وجود آلية ورؤية واضحة في اختيار ولي العهد يخلق عدم استقرار. وفي الغالب يقوم الابن الأكبر بوراثة أبيه في الحكم، ولكن هناك تنافساً داخل كل أسرة على السلطة. وبعضهم وصل للسلطة عن طريق الانقلاب أو القتل أحياناً. هذا التنافس العائلي يخلق مشكلات رئيسية تهدد وحدة الاتحاد واستقراره، ولعل المواجهة التي تمت بين أبوظبي ودبي حول انقلاب الشارقة عام 1987 دليل على تأثير الأمور الداخلية على مسيرة الاتحاد (مقابلة شخصية، الحاج 12/1995/23)*. وبالرغم من ان الطابع الغالب أن يرث الابن اباه، إلا ان ظاهرة العنف والمؤامرات تظهر باستمرار بسبب عدم وجود دستور في كل امارة يحدد كيفية اختيار ولي العهد. ويعاني بعض من ولاية العهد من عدم الخبرة السياسية والتأهيل لتولي السلطة في المستقبل بسبب عدم اتاحة الفرصة لهم من الآباء.

وفضلاً عما تقدم هناك مشكلات أخرى رئيسية ولدت مع الاتحاد ومنها:

1 - مشكلة الحدود: فقد خلق الاحتياطي البترولي الذي يقع تحت أراضي الامارات العربية المتحدة أزمات بين الدولة الاتحادية من جهة، وبين الدول المجاورة من جهة أخرى، كالخلاف مع ايران وكذلك عمان فضلاً عن المشكلات الحدودية بين الامارات الأعضاء في الاتحاد، وهي الأخطر لأن تقسيم الحدود بين الامارات تم على أساس ولاء القبائل لحكام الامارات، فهناك خلافات حدودية بين أبوظبي ودبي، وأم القيوين والشارقة وكذلك بين الشارقة والفجيرة حيث وصل الخلاف إلى مرحلة الصراع المسلح بين الامارتين وهناك خلاف بين دبي والشارقة. ويؤكد الشيخ زايد رئيس الدولة ان هذه الخلافات تثير النزاع بين أعضاء الاتحاد وقد يكون الخلاف الحدودي أحياناً على العشرات من الأمتار. فمثلاً، لم

* يوسف البري عضو سابق في المجلس الوطني، الامارات.

* عبدالله الحاج، دكتور بقسم العلوم السياسية، جامعة الامارات.

تتمكن الدولة من بناء مستشفى على قطعة أرض بسبب التنازع على ملكيتها بين الامارتين (مقابلة شخصية، مراد، 1995/12/23).^{*} وقد جرت بعض المحاولات لحل بعض هذه المشكلات أو تجميد بعضها بسبب تشابك المصالح، بينما يهدد تأجيل حل هذه القضايا مستقبل الاتحاد، لأنه من السهل تغذيتها وإثارتها مستقبلاً وبخاصة ان الحدود لم تكن موجودة أساساً وتم رسمها بواسطة بريطانيا التي جعلت من الامارات جيوباً متداخلة فيما بينها.

2 - المشكلة السكانية والهجرة الأجنبية: فقد كان عدد السكان في الساحل المتصالح عام 1957 حوالي 80,000 نسمة، وصل في عام 1968 إلى حوالي 179 ألف نسمة، أما في عام 1981 فكان عدد سكان الامارات حوالي مليون وأربعين ألف نسمة، ويبلغ عدد المواطنين حوالي 292 ألف أي حوالي 28% من السكان. أما بقية السكان ونسبتهم حوالي 72% فهم من الأجانب وبخاصة من الهند وباكستان وإيران. وكثير من المهاجرين يأتون بصورة غير مشروعة عبر البحر، الذي يبلغ طوله حوالي 400 ميل ولا تستطيع الدولة الاتحادية السيطرة على منافذ البلاد أو على هذه السواحل المفتوحة، وفي احصاء عام 1985 بقيت النتائج سرية وتؤكد عدد من المصادر ان المواطنين لا تزيد نسبتهم عن 10% من مجموع السكان (الاتحاد 1984) و(غنيم والشاعر 1978، 31 - 37). والسؤال الذي يطرح نفسه: من المسؤول عن هذه المشكلة؟

يؤكد بعض من الباحثين ان هناك مجموعة من العوامل التي ساعدت على خلق هذه المشكلة ومنها:

- أ - عدم سيطرة الدولة الاتحادية على المنافذ المختلفة للبلاد.
- ب - ضغط القطاع الخاص لجلب المزيد من العمالة الهامشية.
- ج - عدم التزام الامارات الأعضاء بالقوانين الاتحادية واعطاء المزيد من الصلاحيات للحكومات المحلية لجلب العمالة الوافدة.

د - بعض من الامارات الفقيرة تقوم ببيع سمات الدخول من أجل المردود المادي، وحتى المواطنون العاديون لهم دور في ذلك. وهذه العمالة الأجنبية لها أخطار ثقافية وحضارية بالإضافة إلى سيطرتها على اقتصاديات البلاد ومقدراتها. ويؤكد الشيخ زايد رئيس الدولة ان أحد أسباب قراره بالتنحي عن السلطة عام 1976 هو فتح الحدود لغير العرب وقال ان رئيس الدولة لا يعرف من يدخل البلاد واذا عرف فإنه لا يملك الصلاحية لوضع حد لهذه الظاهرة، وأكد ان حدود الامارات لا تخضع لقوانين البلاد، وان أراضي الدولة تباع لجنسيات غير عربية مما سيخلق العديد من الأخطار مستقبلاً (مقابلة شخصية، المحمود، 1995/12/24).^{*} وقد جرت بعض المحاولات الاتحادية لحل هذه المشكلة. ولكنها اصطدمت بمعارضة من الامارات الأعضاء في الاتحاد. فالكل يعترف بخطرها ويدعو إلى حلها، ومع ذلك فانهم يسهمون عملياً في

* نسرين مراد، دكتورة بقسم العلوم السياسية بجامعة الامارات.

استفحالها وزيادة حجمها ويتهربون من تحمل مسؤوليتها.

3 - الميزانية الاتحادية: فبعد تأسيس الاتحاد لعبت امانة أبو ظبي دوراً حيوياً في انشاء الاتحاد وتمويله، لذلك كانت الميزانية الاتحادية تعتمد اساساً عليها حتى عام 1976 بالرغم من ان الدستور حسب المادة 127 ينص على ان «تخصص الامارات الأعضاء في الاتحاد نسبة معينة من مواردها السنوية لتغطية نفقات الميزانية العامة السنوية للاتحاد وذلك على النحو وبالقدر اللذين يحددهما قانون الميزانية». وفي عام 1976 أقر المجلس الأعلى أن تساهم كل امانة بنسبة 50% من دخلها في الميزانية الاتحادية وتوفير الأموال اللازمة لمتطلبات التنمية، إلا ان بعض الامارات لا تساهم حتى بنسبة 1% من دخلها وان بعض الامارات لا تعلن حتى عن ميزانية عامة للامارة، حتى لا تطلع عليها الجهات المختصة وفي الوقت نفسه، تطالب بأن تتحمل الدولة مشاريع ونفقات تلك الامارة وهذا يعني ان العبء يقع على امانة أبو ظبي (مقابلة شخصية، المطوع 1995/12/19)*. ولقد كان لعدم التزام غالبية الامارات بالمساهمة في الميزانية الاتحادية، ان طلب الشيخ زايد عام 1976 اعتزال رئاسة الدولة، ولا تزال الميزانية الاتحادية تعاني من العجز، لأسباب عدة منها:

أ - اعتماد الدولة على امانة أبو ظبي في الميزانية الاتحادية والامارة نفسها تعتمد على مورد وحيد للدخل وهو البترول الذي لا استقرار لأسعاره في الأسواق. ولا تستطيع أبو ظبي بمفردها تحمل اعباء الميزانية.

ب - عدم التزام حكام الامارات بالحصص المالية للمساهمة في الميزانية الاتحادية.

ج - عدم توافر عامل الثقة في مقدرة الدولة الاتحادية على ادارة الشؤون المالية للاتحاد، وعدم وجود جهة رقابية تستطيع معرفة الدخل الأساسي لكل امانة.

د - بعض الحكام لا يرغبون بالمساهمة في الميزانية، لاحساسهم ان لا دور لهم في تسيير دفة الاتحاد ويطالبون بالغاء حق النقض الذي تتمتع به امانة أبو ظبي ودبي.

هـ - لجوء أغلب الحكام إلى تنفيذ بعض المشاريع في اماراتهم، أو تمويل الجيش واحتساب هذه الأموال ضمن الميزانية الاتحادية دون أن تكون هذه الموارد المالية خاضعة لوزارة المالية الاتحادية، حيث تقوم هذه الامارات بالدفع المباشر وتسجيل ذلك على حساب الميزانية (مقابلة شخصية، ميحد، 1995/12/22)*.

وبعد دراسة أهم المشكلات الرئيسية، وهيمنة السلطات المحلية على السلطة الاتحادية، بسبب تشابك السلطات وهيمنة المجلس الأعلى للحكام على اتخاذ القرار،

* محمد المحمود، دكتور، بقسم العلوم السياسية بجامعة الامارات.

* محمد المطوع استاذ مساعد بقسم الاجتماع، جامعة الامارات.

* الأستاذ علي ميحد، باحث اقتصادي، بوزارة التجارة بالامارات المتحدة.

وعدم رغبة بعض الأعضاء في زيادة سلطة الاتحاد أو الالتزام بها، نجد أن بعضاً من هذه المشكلات موجود منذ بداية الاتحاد عام 1971 وبعضها الآخر ظهر لاحقاً ولم تستطع السلطة الاتحادية حل أي من هذه المشكلات. وبالتالي فإن ضعف السلطة الاتحادية في مواجهة العالم الخارجي يقابله ضعف أيضاً في سيطرة السلطة الاتحادية على الشؤون الداخلية، وتفاقم في المشكلات وافتقار إلى الحلول المناسبة لها.

المعيار الثالث: المساواة في النظام الاماراتي

يترتب على ذلك ان الدول الأعضاء في الاتحاد متساوية من حيث المبدأ، وتتمتع بذات الأهمية في المجموع الفيدرالي. ولتأكيد ذلك المبدأ يوجد عادة في الدولة الفيدرالية مجلسان، أحدهما مجلس النواب وهو التعبير عن الأمة الفيدرالية وينتخب مباشرة من قبل المواطنين، والآخر المجلس الفيدرالي ويمثل الدول الخاصة (الأعضاء) ويتألف من مندوبين منتخبين داخل هذه الدول، كمجلس الشيوخ في الولايات المتحدة. (هوريو ج 1، 1974، 154 - 155).

فهل ينطبق هذا المعيار على اتحاد الامارات؟ وهل فيه مجلس فيدرالي؟ وهل يتحقق مبدأ المساواة والأهمية من حيث المبدأ؟

وللاجابة عن هذه التساؤلات، فإن الاتحاد يضم مجلسين، الأول يتمثل في المجلس الوطني الاتحادي الذي يمثل «السلطة التشريعية والتي تتكون من مجلس واحد» والثاني هو المجلس الأعلى والذي يعتبر أحد الهيئات التنفيذية.

أولاً: المجلس الوطني الاتحادي تكوينه واختصاصاته: تتكون السلطة التشريعية في الولايات المتحدة من مجلسين: مجلس يمثل السكان وهو مجلس النواب، ثم مجلس الشيوخ الذي يمثل الولايات الأعضاء بالتساوي. أما اتحاد الامارات العربية المتحدة فقد أخذ بنظام المجلس الواحد وأطلق عليه اسم المجلس الوطني الاتحادي الذي يتكون من 40 عضواً وهم أعضاء بالتعيين ويوزع على النحو التالي أبوظبي 8 مقاعد، دبي 8 مقاعد، الشارقة 6 مقاعد، رأس الخيمة 6 مقاعد، عجمان 4 مقاعد، أم القيوين 4 مقاعد والفجيرة 4 مقاعد. ويمكن اجمال اختصاصات المجلس في النقاط التي حددتها المواد 89 و 91 و 92 و 110 من الدستور⁽¹⁰⁾.

وبينما تتركز الوظيفة الأساسية للمجالس النيابية في عملية التشريع والرقابة على السلطة التنفيذية على أساس مبدأ فصل السلطات والتدقيق والموازنة - Chick and Bal، فإن المجلس الوطني خلافًا لذلك لا يملك حق التشريع أو حق اقتراح القوانين أو الرقابة بينما تملك السلطة التنفيذية حق التشريع بالدرجة الأولى عبر مؤسساتها الثلاث (المجلس الأعلى - رئيس الدولة - مجلس الوزراء)، ولا يملك المجلس الوطني سوى حق المناقشة وابداء الرأي أي أن رأيه استشاري فقط.

(10) لمزيد من التفاصيل حول تشكيل المجلس الوطني، وشروط العضوية، ونظام العمل فيه، واختصاصاته، أنظر الفصل الرابع من الدستور المؤقت للإمارات العربية المتحدة.

صلاحيات السلطة التشريعية في الولايات المتحدة

السلطة التشريعية مستقلة عن السلطة التنفيذية وحتى لو حدث خلاف بين السلطتين فلا يمكن اجراء انتخابات جديدة قبل الموعد المحدد. ويعتبر الكونغرس الأميركي مركز النظام السياسي فيها. وله الصدارة على بقية الفروع.

وتتكون السلطة التشريعية من مجلسين هما الشيوخ Senate والنواب House of Representatives والسلطة الأساسية للكونغرس Congress هي التشريع ويمارسها المجلسان على قدم المساواة باستثناء الضرائب حيث تكون المبادرة من مجلس النواب. وقد حددت المادة الأولى الفقرة الثامنة هذه الصلاحيات ومن أهمها بالإضافة لما سبق، اقامة الدفاع المشترك وتحقيق الرفاهية للولايات المتحدة، واقتراض الأموال وتنظيم التجارة مع الدول الأخرى وإيجاد مناطق فيدرالية وإنشاء النظام البريدي ووضع قواعد للتجنس وحقوق التأليف وإنشاء محاكم أقل من المحكمة العليا وقمع الثورات، وإعلان الحرب، وممارسة السلطة التشريعية المطلقة في جميع الحالات التي تصبح مناطق معينة مقراً لحكومة الولايات المتحدة بالإضافة الى وظائف أخرى وأهم وظيفتين للسلطة التشريعية هما: سن القوانين، ومراقبة السلطة التنفيذية.

وتتمتع السلطة التشريعية بأسلحة كثيرة يمكن استخدامها ضد الرئيس، ويمكن لها أن تقر أي تشريع حتى لو استخدم الرئيس حق النقض (الفيتو Veto) ويمكن استخدام سلطة الاعتمادات المالية وكذلك ديوان المحاسبة الذي يرفع تقاريره الى الكونغرس (Dye & Zeigler 1990).

ومن الظلم ان نقارن صلاحيات المجلس الوطني الاتحادي بسلطات الكونغرس الأميركي، فالأول سلطته استشارية بحتة، أما الثاني فإنه روح النظام السياسي الأميركي. وفي الامارات لا نلمس مبدأ فصل السلطات - وبخاصة السلطتين التشريعية والتنفيذية. كما تفتقر الامارات الى مبدأ التوازن بين السلطتين لأن السلطة التنفيذية هي التي تملك السلطتين وتستطيع تأجيل اجتماعات المجلس الوطني وحله ولا يملك حق اقتراح القوانين ويعتبر التشريع والتنفيذ من اختصاص السلطة التنفيذية بينما المجلس الوطني مجلس استشاري لا يمثل الشعب بل يمثل الحكام بحكم التعيين الذي لا يستند على الكفاءة ولكن على مبدأ الولاء (مقابلة شخصية، المحمود 22 / 12 / 1995)*.

كما يفتقر المجلس الوطني الى الانتظام في عقد دوراته التشريعية وغالباً لا يؤخذ بتوصياته. وكذلك يفتقر الى المساواة بين الأعضاء وقد حددت المواد 68، 70، 72، 89 من الدستور طريقة تشكيل المجلس، وشروط العضوية ومدتها واختصاصات المجلس وهناك مجموعة من نقاط الضعف في هذا المجلس، ما يعني تفرغه من محتواه ومنها:

أ - ان هذا المجلس فقد سلطة التشريع والمراقبة التي كان يجب ان تناط به بينما تنص الفقرة الأولى من المادة الأولى من الدستور الأميركي (تخول جميع السلطات التشريعية الممنوحة هنا، لكونغرس الولايات المتحدة...).

ب - الخلل الثاني أن الامارات أخذت بنظام المجلس الواحد (المجلس الوطني) بينما في الدول الاتحادية يؤخذ بنظام المجلسين ففي الولايات المتحدة مجلسان وكذلك الهند والاتحاد الروسي وغيرها من الدول الاتحادية.

ج - ان طريقة تشكيل المجلس التي يفترض ان تكون بالانتخاب تخضع لحكام الامارات، والتعيين يخضع للولاء وليس للكفاءة، وبالتالي، فإن هذا المجلس لا يمثل الشعب ولا يعكس توجهاته بل يعكس رغبات الحكام الأعضاء. وبسبب التعيين تظهر اشكالية في عدم دخول العنصر غير العربي بالرغم من انه يمثل نسبة لا بأس بها من المواطنين في بعض الامارات.

د - عدم المساواة بين الامارات في تشكيل المجلس وقد حددت المادة 68 توزيع مقاعد المجلس على الإمارات بأعداد مختلفة، وهذا يمثل خللاً كبيراً في التوازن بين الأعضاء.

وبذلك فإن هناك أكثر من خلل وإشكالية في معيار المساواة والأهمية بين الأعضاء. والاشكالية الكبرى في افتقار السلطة التشريعية، وهي المجلس الوطني، إلى الصلاحيات والضعف في التشكيل والتمثيل والمساواة، إذ ان المشاركة السياسية وانتخاب السلطة التشريعية من أهم مبادئ الأنظمة الاتحادية والواقع في الامارات ان سلطة التشريع والتنفيذ والمراقبة، من اختصاص السلطة التنفيذية بينما المجلس الوطني مجلس استشاري ولا يملك صلاحيات مؤثرة، علاوة على عدم انتظام عقد دوراته التشريعية مع ان المادة 79 من الدستور تشترط دعوته للانعقاد من قبل رئيس الاتحاد. وحتى اذا انعقد، فلا نسمع صدى لتوصياته ولا يؤخذ بها.

ثانياً: المجلس الأعلى: هل هناك مساواة بين أعضائه؟ تنص المادة «49» من الدستور على ان «تصدر قرارات المجلس الأعلى في المسائل الموضوعية بأغلبية خمسة أعضاء من أعضائه، على أن تشمل هذه الأغلبية صوتي إمارة أبو ظبي وإمارة دبي. وتلتزم الأقلية برأي الأغلبية المذكورة». وهذا يعني ان الاماراتين تملكان حق النقض، أو الاعتراض على قرارات المجلس، وان عدم موافقة أي من الاماراتين يبطل موافقة بقية الامارات الأخرى. ويعتقد بعض الدارسين ان عدم المساواة له دور ايجابي، ويقارنون ذلك مع حق النقض Veto الذي تتمتع به الدول الخمس الكبرى في مجلس الأمن على أساس أن الأعضاء الكبار يتصرفون بمسؤولية لصالح الجميع (مقابلة شخصية، الشامسي 1995/12/22)*. ويرى آخرون ان عدم المساواة هو إخلال بمبدأ المساواة في الأنظمة الفيدرالية، وان له دوراً سلبياً في مسيرة الاتحاد، إذ ان تمتع أكثر من إمارة بحق النقض يشل مسيرة الاتحاد. ويعتقد هؤلاء ان هذا الحق منح على أساس القوة الاقتصادية، وان الضعف الاقتصادي لأغلبية الأعضاء يقلل من أي دور ايجابي تلعبه الأغلبية في مسيرة الاتحاد، وان أي تحولات اقتصادية في حالة اكتشاف البترول، أو أية موارد أخرى في الامارات الفقيرة سيطلب تغيير بعض مواد الدستور وهذا سيعرض مسيرة الاتحاد للخطر.

المعيار الرابع: القضاء الاتحادي في النظام الاماراتي

تقوم السلطة القضائية عادة بدور كبير في النظام الفيدرالي. وفي حال حدوث خلافات بين السلطة الفيدرالية والدول أو الولايات الداخلة في نطاق الاتحاد، لا بد من الالتجاء الى القضاء لأنه لا يمكن حل الخلافات بالطريق الديبلوماسي أو بالطريق الاداري. (هوريو ج 1، 1974، 155) فما دور المحكمة العليا في الامارات العربية المتحدة؟ وهل أدت دورها في حل الخلافات والمشكلات بين الأعضاء أو بين الاتحاد والأعضاء؟ نمهد أولاً باستعراض طبيعة القضاء الاتحادي ثم تشكيل المحكمة العليا واختصاصاتها.

يعتبر القضاء أحد المؤسسات السياسية الاتحادية وتنص المادة 94 من الدستور على أن العدل أساس الملك والقضاة مستقلون لا سلطان عليهم في أداء واجبهم، لغير القانون وضمايرهم. كما تنص المادة 95 من الدستور على أن يكون للاتحاد محكمة اتحادية عليا ومحاكم اتحادية ابتدائية وتشكل المحكمة الاتحادية العليا من رئيس القضاة وعدد منهم لا يزيد مجموعه عن خمسة أعضاء ويعينون بمرسوم يصدره رئيس الاتحاد بعد مصادقة المجلس الأعلى عليه وتعتبر المحكمة الاتحادية العليا قمة القضاء الاتحادي، وتحدد المادة 99 من الدستور اختصاصات المحكمة الاتحادية والأمور التي تفصل فيها⁽¹¹⁾.

ونصت المادة 102 من الدستور على أن يكون للاتحاد محاكم اتحادية ابتدائية تنعقد في عاصمة الاتحاد أو في بعض عواصم الامارات لممارسة الولاية القضائية في دائرة اختصاصها حسب ما نصت عليه المادة.

وقد أقر الدستور حق الامارات في الاحتفاظ بقضائها أو ادماجها في القضاء الاتحادي. وتم فعلاً ادماج قضاء بعض الامارات بالقضاء الاتحادي والمشكلة التي تواجه الاتحاد هي ان القوانين التي تطبق في مختلف الامارات غير موحدة بالإضافة الى وجود محاكم القضاء الشرعي ومحاكم القضاء المدني. والقضاء الشرعي كان ضمن الاسهامات التي قدمتها المملكة العربية السعودية قبل الاستقلال وما زال هذا القضاء يتبع السعودية من حيث التعيين ودفع المخصصات. ويسترعي الانتباه ان المواطن لا يعرف متى يخضع للقضاء الشرعي أو القضاء المدني بالإضافة الى تضارب الأحكام. فالمواطن الذي يعدم على جريمة معينة في امانة ما قد يحصل على السجن المخفف في امانة اخرى وغالباً ما يتدخل حكام الامارات في الأحكام القضائية ان كانت شرعية أو مدنية وأحياناً كثيرة لا ينفذ هذا الحكم من قبل حاكم الامارة المعنية.

وتعتبر أحكام المحكمة الاتحادية العليا أحكاماً نهائية وملزمة للكافة حسب المادة 101 من الدستور. ولم تلعب المحكمة الدستورية دورها المهم الفاصل في المشكلات التي تواجه الاتحاد، بسبب عدم عرض هذه المشكلات عليها من أصحاب الصفة وهم: (1) الامارات الاعضاء في الاتحاد. (2) السلطات الاتحادية. (3) المحاكم المختلفة في الدولة.

هذا رغم التأكيد النظري على الاختصاص الدستوري للمحكمة الاتحادية والالتزام بأحكامها.

(11) لمزيد من التفاصيل حول القضاء الاتحادي، انظر الفصل الخامس من الدستور المؤقت للامارات العربية المتحدة.

القضاء الاتحادي الأمريكي

خلقت الفيدرالية نظاماً ثنائياً فهناك محاكم اتحادية ومحاكم الولايات، ويضم هذا النظام ثلاثة أنواع من المحاكم الفيدرالية، وأهمها محكمة الولايات المتحدة العليا. والتي تتكون من تسعة قضاة، ورئيس المحكمة يعتبر الشخصية الثانية في الدولة، ويعين الرئيس القضاة التسعة بعد موافقة مجلس الشيوخ مدى الحياة والتعيينات تخضع لاعتبارات سياسية وخلق تجانس معين. وللمحكمة العليا وظيفتان أساسيتان، وهما: وظيفة قضائية ووظيفة سياسية قضائية، وتقوم كذلك بالرقابة على دستورية قوانين الولايات والقوانين الفيدرالية بما يتلاءم مع الدستور الفيدرالي.

وبعض من أحكام المحكمة العليا لعبت دوراً مهماً في السياسة الداخلية للولايات المتحدة، مثل قرار إنهاء التفرقة العنصرية وقرار مبدأ صوت واحد لكل شخص واحد. كما قامت بدور مهم في تحديد ماهو الضروري في الدستور الأمريكي عن طريق تفسيرها الخاص للدستور (Stephenson 1992).

ونلاحظ من حيث المبدأ أن هناك تشابهاً كبيراً في تشكيل المحكمة العليا في البلدين (الولايات المتحدة والامارات العربية المتحدة)، والدور المناط بهما، بينما نجد في الواقع أن القضاء الاتحادي في الامارات يواجه مشكلة رئيسية وهي عدم رفع القضايا اليه على كثرتها من جهة الاختصاص. ومنذ نشأة الاتحاد عام 1971 حدث الكثير من الخلافات حول المشكلات الحدودية بين الامارات الأعضاء فهل وجدت حلاً من قبل المحكمة الاتحادية؟ من المعروف انها قد عجزت عن ذلك مع أن الخلاف تصاعد الى مرحلة الصراع المسلح، واحيل حلها الى الوسائل الدبلوماسية وبتدخل وضغط من دول الجوار، ولم تقدر الحكومات المحلية والاتحادية على حلها. ويسجل على هذه المحكمة وقوفها ضعيفة بل عاجزة امام الانتهاكات المتكررة للدستور وللوائح الاتحادية من قبل مختلف الامارات ومن السلطة الاتحادية نفسها. وعند المقارنة بين أثر المحكمة العليا للولايات المتحدة والامارات نجد أن المحكمة الأميركية لعبت دوراً رئيسياً وأساسياً في تطوير الدستور الأمريكي من دون الحاجة الى تصديق، وتعتبر قراراتها وآراؤها المصدر الرئيسي للقانون الدستوري الأمريكي. أما في الامارات فإن المحكمة العليا لم تؤد ذلك الدور الايجابي كما هي في الولايات المتحدة. ويعود ذلك الى عدم وصول قضايا الخلاف اليها، ويبدو أن هذه سياسة متبعة من قبل الجميع تهدف الى تهميش دورها من قبل ذوي الاختصاص.. وهذا طبعاً ليس في صالح الاتحاد.

وخلاصة القول في المعيار الرابع أن القضاء الاتحادي موجود من الناحية الدستورية النظرية، أما من الناحية العملية فليس له وجود يذكر أو أي أثر فعال.

ويستخلص من هذه الدراسة أن المعايير التي وضعها كل من هوريو ودوتشيك أثبتت كفاءة عالية في فهم النظام الاتحادي لدولة الامارات العربية. فبالرغم من وجود بعض هذه المعايير من الناحية النظرية فإن غالبيتها غير مطبق مما يعني عملياً أن اتحاد الامارات الذي يغلب على دستوره الطابع الكونفيدرالي لم يبلغ الطور الفيدرالي بعد

وبخاصة في مجال امتلاك الثروة الطبيعية وتمتع عدد من الامارات بحق الاعتراض في المجلس الأعلى مما يعطيها الاستثناء السياسي داخل الاتحاد وهذا يسبب إخلالا كبيرا بمبدأ المساواة بين الأعضاء.

ويعتبر هذا الاتحاد فريدا من نوعه، اذ انه يحمل خصائص الاتحاد الفيدرالي والكونفيدرالي في آن واحد على الوجه التالي: السلطة الاتحادية تمارس من قبل شخصيات متنفذة من امارتي أبو ظبي ودبي واذا اتفقت هذه الشخصيات وانسجمت فيما بينها فإن باقي الامارات الأخرى عليها الخضوع، كما ان العلاقة التي تربط الامارات الخمس هي علاقة فيدرالية والسلطة الاتحادية الممثلة في امارتي أبو ظبي ودبي لها السلطة العليا في صنع القرار وتنفيذه دون معارضة مؤثرة من قبل بقية الامارات.

وبما ان امارتي أبو ظبي ودبي تتمتعان بحق النقض داخل المجلس الأعلى وتستأثران بوزارات السيادة فإن كلا منهما لديها القدرة على رفض أي قرار اتحادي، اذ رأت ان ذلك لا يساير مصالحها، وبالتالي، فإن علاقة الامارتين بهذا الشكل تكون ذات طابع كونفيدرالي، وهما الأقل التزاما وارتباطا بالاتحاد، بالرغم من انهما أهم عضوين فيه، ولكن يشفع لهما كل ذلك قيامهما بتمويل الاتحاد فيما يشبه الكومنولث الاقتصادي Commonwealth.

وفي المقابل، فإن الامارات الخمس الصغيرة لا تتضايق من هيمنة أبو ظبي ودبي، لأن هذه الهيمنة اسمية نتيجة للشلل المزدوج النابع من تنافسهما على قيادة الدول الاتحادية، ولذلك، فإن فاعلية اخضاع الامارات الصغيرة ضعيفة مما يتيح لها هامش حركة واسع في سياستها الداخلية وأحيانا الخارجية وهذا خرق واضح للنظم والقوانين الاتحادية وتعدي على صلاحيات الحكومة المركزية.

وقد شهدت السنوات الأولى من عمر الاتحاد ممارسات اتحادية فعلية ولكنها تعثرت عام 1976 نظرا لرفض دبي توحيد الجيش. وفي عام 1979، وبعد أزمة المذكرة، كانت هناك محاولات لتفعيل الاتحاد ولكن هذه المحاولات اجهضت بسبب ضغوط خارجية، وبهذا رجحت كفة القوى الكونفيدرالية. وواقع الأمر يؤكد ان هناك ثلاث سلطات تمارس على الاتحاد، وهي: سلطة أبوظبي وسلطة دبي والسلطة المركزية للاتحاد، وأضعفها الأخيرة التي لم تستطع ممارسة سلطاتها بشكل فعال في المجالين الداخلي والخارجي، لأنها خاضعة للامارتين المتنافستين (أبو ظبي ودبي) اللتين تحاولان استكمال مضمون الدولة فيهما بكل أشكالها، وان لم يتم الاعلان أو الاعتراف بذلك رسميا وفي أي لحظة قد تعلنان الاستقلال، ما قد يؤدي الى تصدع دولة الامارات العربية المتحدة كأفضل وأطول تجربة اتحادية عرفها العالم العربي في العصر الحديث.

المصادر العربية

ابراهيم، سيد محمد

1976 تنظيم السلطة في دولة الامارات العربية المتحدة. أبوظبي: أوفست مطابع نيتكو.

الجرف، طعيمه

1964 نظرية الدولة. القاهرة: مكتبة القاهرة الحديثة.

الجمال، يحيى

1977 الأنظمة السياسية المعاصرة. القاهرة: دار الشروق.

الخطيب، عمر

1982 «التجربة الاتحادية لدولة الامارات العربية المتحدة: بين النصوص الدستورية

والممارسات السياسية». مجلة العلوم الاجتماعية السنة (10) ديسمبر 185 -

233.

الداود، محمود علي

1980 الخليج العربي والعمل العربي المشترك. بغداد: مطبعة الارشاد.

الرميحي، محمد غانم

1995 الخليج ليس نفطا: دراسة في اشكالية التنمية والوحدة، بيروت: دار الجديد.

الصالح، عثمان عبدالمك

1989 النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت. الكويت - الكويت

تايمز.

الطبطبائي، عادل

1978 النظام الاتحادي في الامارات العربية المتحدة، رسالة دكتوراة جامعة عين شمس

القاهرة.

العقاد، صلاح

1991 التيارات السياسية في الخليج العربي: من بداية العصور الحديثة حتى أزمة

1990 - 1991. القاهرة: مكتبة الأنجلو مصرية.

رأفت، وحيد

1970 «حول اتحاد الامارات العربية في الخليج» المجلة المصرية للقانون الدولي، المجلد

(26)، السنة 26: 1 - 158.

- ربيع، محمد محمود
1987 مناهج البحث في العلوم السياسية. الكويت: مكتبة الفلاح.
غنيم، عبدالرحمن والشاعر، محمد ابراهيم
1978 الاستراتيجية القومية لدولة الامارات العربية المتحدة. دمشق:
غ.م.
هوريو، أندريه
1974 القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج 1، بيروت: الأهلية للنشر
والتوزيع.
وزارة الاعلام
1972 الدستور المؤقت للامارات العربية المتحدة. أبوظبي: المطبعة العصرية.
صحف ومجلات:
- الرأي العام 30/3/1979 عدد (5529) انظر المذكرة التي أعدتها امارة أبوظبي ردا على
مذكرة امارة دبي والمؤرخة في 25/3/1979.
- الرأي العام 11/4/1979 ب، انظر المقابلة مع رئيس الدولة الشيخ زايد بن
سلطان.
- الرأي العام 4/5/1979 ج عدد (5564) الكويت.
- الاتحاد 5/2/1984 عدد (3623) المحاضرة التي القاها وكيل وزارة العمل في
الامارات.
- الخليج 30/5/1985 أ عدد (2236) انظر سجل جلسة المجلس الوطني المنعقدة بتاريخ
29/5/1985.
- مجلة الطليعة 10/7/1985 أ عدد (779)، انظر مذكرة جمعيات النفع العام المرفوعة الى
رئيس الدولة وأعضاء المجلس الأعلى للاتحاد.
- الطليعة 10/7/1985 ب.
المصادر الأجنبية

Abdullah, M.M.

1978 The United Arab Emirates: A Modern History. Haudoni Coom Helm U.K

Brown - John, L.

1988 Centralizing and Decentralizing Trends in Federal States. Lanham, MD: University Press of America.

Cottrell, A.

1981 The Persian Gulf States: A General Survey. London: The John Hopkins University Press.

Dey, T.R. et al.

1980 Governing the American Democracy. New York: St. Martin Press.

Dey, T.R. & Zeigler, H.

1990 The Ivory of Democracy: An Uncommon Introduction to American Politics. California: Brook- Cole Publishing Company.

Duchek, I.

1970 Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics. New York: Holt Rinehart and Winston Inc.

Kelly, A.H. & Harbison

1979 The American Constitution: Its Origins and Development. New York: W.W. Norton Arel Company.

Khalifa, A. M.

1979 The United Arab Emirates: Unity in Eragmentation. U.S.A

Mervin, D.

1993 The President of the United States. New York: Harvester.

Stephenson, G. et al.

1992 American Government. New York: Harper Collins Publishers.

Remy, R. et al.

1992 Government is the United States New York: Scribner Educational Publisher.